

| | |
|---|-------------------|
| El estado-partido neuquino. Modos de legitimación y Políticas Sociales | Título |
| Godoy, Ana María L. - Autor/a Vaccarisi, María Elizabeth - Autor/a | Autor(es) |
| Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina | En: |
| Buenos Aires | Lugar |
| CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. La Colmena | Editorial/Editor |
| 2005 | Fecha |
| | Colección |
| Gobierno regional; Derechos civiles; Capitalismo; Instituciones públicas; Estado nacional; Poder político; Política social; Neuquén ; Argentina; | Temas |
| Capítulo de Libro | Tipo de documento |
| http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110418032945/cap5.pdf | URL |
| Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es | Licencia |

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Capítulo 5

El estado-partido neuquino. Modos de legitimación y Políticas Sociales

**María Elizabeth Vaccarisi
Ana María L. Godoy**

El Estado es el poder político que se ejerce sobre un territorio y un conjunto poblacional, pero es también relación social y aparato institucional. Un Estado es tal en la medida que tiene capacidad de externalizar su poder (obteniendo reconocimiento como unidad soberana de un sistema de relaciones interestatales); institucionalizar su autoridad (imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción); diferenciar su control (mediante la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades); e internalizar una identidad colectiva (mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación)¹.

Dichas capacidades se consolidan en el estado provincial neuquino a partir de la provincialización a fines de la década del '50.

Se debe tener en cuenta que el Estado del capitalismo avanzado cumple dos funciones básicas -y a la vez contradictorias-, que son la función de acumulación y la función de legitimación (O'Connor, 1973). En consecuencia, "los gastos del Estado tienen un carácter dual: representan por un lado "capital social" -requerido para hacer rentable la acumulación privada y que puede ser inversión o consumo-, y por otro lado, también lo que O'Connor llama "gastos sociales" -requeridos para mantener la armonía social y que, ni siquiera indirectamente, pueden considerarse productivos-. Pocas partidas de gastos públicos pueden ser clasificadas sin ambigüedad en alguno de estos dos grupos: la mayoría sirven a las dos funciones simultáneamente"².

Si la función principal del sistema político-administrativo es "incluir" al conjunto de la población en cada uno de los subsistemas diferenciados que existen en una sociedad, en la misma, se evidencia una contradicción central: el subsistema político - administrativo debe conciliar la desigual distribución de la riqueza con la distribución igualitaria de los derechos civiles y políticos. "Los problemas de la legitimidad del poder político están vinculados con esta imposibilidad de

¹ OSZLAK, Oscar *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997

² LO VUOLO, Rubén *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Miño Dávila Editores - CIEPP, Buenos Aires, 1998, p.102

representación.... La capacidad para representar a la totalidad del sistema dentro del propio sistema, la sociedad dentro de la sociedad, es la fuente de legitimación” plantea Luhmann³; entonces quien pueda hacerlo, está legitimando su poder.

Todo orden político necesita reconocimiento, particularmente por parte de los miembros de la sociedad a la cual pertenece, al menos de la mayoría de ellos. Puede decirse que un poder político es legítimo cuando existe un ordenamiento normativo que lo sustenta, sujetos que creen en la legalidad de ese ordenamiento y razones que fundan la virtud legitimante de ese procedimiento formal. Subyace la idea de un consenso universal respecto a una serie de valores y su función es justificar una imagen del mundo. En definitiva, la legitimidad constituye un sistema de justificación, el otorgamiento de consenso y las pretensiones de ser obedecido. Suele tomarse legitimidad como sinónimo de legalidad, pero ésta sólo representa la estructura formal de un sistema político que debe legitimarse totalmente.

Si la legitimación es entendida como la aplicación a situaciones históricas concretas del concepto de legitimidad, en este trabajo se procura reseñar algunos elementos que permitan avanzar en el reconocimiento del sistema de legitimidad existente en el estado provincial neuquino, en las últimas tres décadas.

Las políticas públicas entendidas como el "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que conciba la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil"⁴, son el vehículo donde se materializan las formas y procedimientos empleados por el sistema político para legitimarse.

La intervención estatal, específicamente mediante las políticas sociales - regulando y/o propiciando condiciones de mantenimiento y de reproducción de un sector de la población- es considerada una función intrínseca del Estado Moderno. Consecuentemente, las características, las formas y el sentido mismo de esta intervención deben ser analizados en la medida que la “política específicamente social es parte del conjunto de políticas públicas que afectan la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población...”⁵.

Los procesos de legitimación no se reducen a una política normativa o puramente ideológica, sino que remiten a una compleja relación entre identidad social y sistema político, que necesitan canales que prueben la eficiencia de un tratamiento particular de lo social. En este sentido las Políticas Sociales funcionan como una condición necesaria de legitimación en el estado social, constituyendo parcialmente, una respuesta significativa a dichos procesos.

Hablar de una crisis de legitimidad en un estado, supone considerar que el mismo encuentra cada vez más dificultades para brindar compensaciones que satisfagan

³ LO VUOLO, Rubén *La nueva oscuridad....* cit., p. 103

⁴ OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documentos del CEDES, Número 4, Buenos Aires, 1976

⁵ MINUJIN, Alberto y COSENTINO, Estela “Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate”, en MINUJIN, Alberto (Editor) *Desigualdad y Exclusión*, UNICEF- LOSADA, Buenos Aires, 1996, p.28

las necesidades sociales, por lo cual se dificulta mantener un nivel adecuado de consenso social.

A partir de la segunda gran crisis del capitalismo en los años '70 -crisis de acumulación y autogobierno-, se pone en cuestión el papel legitimador de las Políticas Sociales y se erosiona considerablemente el principio de responsabilidad que tiene los estados para asegurar el bienestar de sus ciudadanos; se duda sobre la eficacia de un Estado catalogado como sobredimensionado y se desplaza el eje al mercado como institución asignadora de los recursos y quedan sin resolver los mecanismos que articulen la nueva racionalidad en el tratamiento de lo social.

Un calificativo que se puede emplear para caracterizar la evolución de la provincia de Neuquén es el término *tardío*, es tardío su desarrollo económico, es tardía la consolidación de un modelo de estado que se puede encuadrar en el ideario del Estado de Bienestar (con sus particularidades) y también es tardía la crisis de legitimación de ese modelo estatal, implementado durante casi tres décadas.

Por otra parte, la legitimidad, también se puede considerar como terreno de lucha, de lucha para construir consenso. La lucha supone la existencia de conflicto, conflictos de legitimación, entre aquellos sectores o facciones que pugnan por lograr o mantener la hegemonía de una identidad, de un consenso. Adquiriendo en esta lucha y en la construcción de esa identidad un papel importante el plano simbólico, la construcción de discursos y de representaciones. En el caso de América Latina dicha lucha no se remite exclusivamente al terreno político, porque los límites entre lo político, lo social, lo cultural y lo económico han sido siempre borrosos. De ahí que en los momentos de cambio y de ruptura del consenso, en los momentos en los que la confrontación entre los diferentes sectores de la sociedad se hace evidente, lo que se intenta establecer es un proyecto que agencie las contradicciones. En el caso neuquino, la confrontación se produce esencialmente entre las diferentes facciones internas del partido gobernante, que luego se traslada al resto de la sociedad.

La construcción de un modelo estatal: la imbricación estado-partido en Neuquén

Para entender la dinámica política, económica y social de la provincia de Neuquén, es necesario hacer referencia a la permanencia, casi ininterrumpida, del mismo grupo de poder en la conducción del estado a partir de los '60, el Movimiento Popular Neuquino. Así, los destinos del estado y del MPN están indisolublemente unidos:

“Al haberse constituido un sistema político del tipo unipartidista-pluralista y consolidarse la interpenetración partido-Estado, la crisis (de los años'90) se traslada directamente a la fuerza hegemónica. De este modo, la *estatalización* del partido y el faccionalismo con que opera, adquieren centralidad en la escena pública provincial...”⁶.

⁶ FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante”, en FAVARO, Orietta (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999, p. 255

Esta simbiosis entre estado, gobierno y partido político es a nuestro entender el principal obstáculo a resolver en la provincia de Neuquén, si se pretende reconstruir el sentido del estado y consolidar su institucionalidad.

En el campo de la problemática social es fundamental esta reconstrucción, inicialmente mediante un funcionamiento adecuado de la división de los tres poderes estatales, proceso que debe tener como eje rector la consolidación de una ciudadanía plena y la democratización de la sociedad toda.

No supone instituir a Neuquén como un caso único y aislado del espectro nacional, sino reconocer sus peculiaridades y matices a la hora de reflexionar sobre las posibilidades de reconstrucción de la estatalidad, teniendo en cuenta la transición, instituciones y el sentido de gobernabilidad que ha primado en esta provincia y por ende delimitar el campo de juego o escenario desde donde pensar y diseñar las estrategias - intra y extrasistémicas- para recuperar el sentido de su estatalidad.

En Argentina desde el Siglo XIX se da la vigencia de un modelo de país centralizado en Capital Federal y Región de La Pampa Húmeda (particularmente la provincia de Buenos Aires), produciéndose una relación análoga centro – periferia como se da entre los países. Esta relación explica –en parte– que el nivel de desarrollo de regiones o provincias externas a ellas ha dependido de las necesidades y/o intereses vigentes en el centro del país. A la provincia de Neuquén –que no escapa a esta relación- le es asignada la función de proveedora de recursos energéticos para el Centro y desde las privatizaciones de las empresas nacionales, se suman los países limítrofes.

Este análisis –por supuesto– no excluye ni olvida la existencia de factores e intereses internos a cada provincia que contribuyeron a consolidar esta relación de dependencia. En el caso neuquino, la posibilidad de disponer de enormes cantidades de recursos provenientes de la coparticipación y las regalías energéticas durante más de una década, explica las inversiones en infraestructura social y pública –con resultados positivos a corto plazo– en detrimento de promover una diversificación económica y productiva.

En nuestro país el crecimiento del empleo público a nivel histórico es consecuencia de la imposibilidad de generar en el sector privado nacional puestos de trabajo genuinos (y cumplir así el objetivo del pleno empleo), situación asociada –entre otras– a características intrínsecas de la estructura económica argentina. El empleo público fue y sigue siendo una de las estrategias principales donde se materializa el clientelismo político, que es funcional a los diferentes gobiernos de turno –tanto nacional como provinciales- Neuquén no es una excepción.

El estado provincial –desde su constitución a fines de la década del '50– se ha caracterizado por una fuerte presencia en los distintos ámbitos de la vida social, política y económica de la provincia. “La forma más común que utiliza el estado y sus clases dominantes para legitimarse es priorizar el gasto social; en este sentido, Neuquén es una excelente demostración de lo que venimos enunciando”, afirman O. Favaro y otros⁷.

⁷ FAVARO, Orietta, ARIAS BUCCIARELLI, Mario y SCURI, María Carolina “El Neuquén. Límites estructurales de una estrategia de distribución, 1958-1980”, en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 118, 1993, p.134

Entre 1960 a 1980, el estado neuquino efectúa importantes inversiones en salud, vivienda, educación, transportes y comunicaciones, las cuales deben entenderse como parte de un proceso dialéctico de búsqueda de legitimación y de demanda de infraestructura y servicios básicos por parte de los grandes contingentes de población que arriban a la provincia a partir de 1970. Ante la estructural debilidad para la absorción de los nuevos contingentes por parte de la economía neuquina, una porción significativa de ellos fue incorporada precariamente al sector terciario y a la construcción, básicamente.

Este fuerte carácter interventor del estado provincial en el período mencionado, se corresponde con la aplicación en todo el país del ideario cepalino y la teoría del desarrollo. Ante la idea de polos de desarrollo y la necesidad de lograr un equilibrio entre lo urbano y lo rural, cobra central relevancia la planificación como herramienta estratégica. El estado se expande, tecnifica y burocratiza. Para el gobierno neuquino, ello significa un argumento de peso contra el centralismo y para su modalidad de legitimación principal.

Otro hecho sustancial para comprender este marco situacional-estratégico desarrollista del estado neuquino, es la creación de la Universidad Provincial del Neuquén (asentamiento base de la actual Universidad Nacional del Comahue), alrededor de 1964, enmarcada en la concepción de la educación como factor de cambio. Uno de los propósitos que inspira la creación de la universidad, es la necesidad de contar con grupos capacitados que puedan desempeñar tareas calificadas y ejercer funciones ejecutivas en diferentes sectores sociales, económicos, políticos. Como puede observarse en dicho propósito, el estado neuquino, necesita para llevar a cabo su proyecto interventor-planificador-distribuidor, contar con técnicos o profesionales propios, para implementar y administrar las distintas líneas de desarrollo propuestas.

En dicho presupuesto se funda la creación –1967- de una de las carreras ligada a la ejecución de políticas sociales, la Asistencia Social

“...en la formación profesional se insiste reiteradamente en el estudio y análisis del Estado de Bienestar: constitución, desarrollo, crisis y futuro. Ello no sólo obedece a la necesidad de conocer y comprender las variables de contexto en las que se inserta la práctica profesional, sino a la necesidad de conocer y delimitar con la mayor precisión posible, las particulares circunstancias y condiciones que hicieron posible el desarrollo del campo o ámbito de trabajo profesional en la órbita del Estado. Es allí... dónde el Trabajador Social o Asistente Social se convirtió en “ejecutor de las políticas sociales” emanadas del Estado. Su campo laboral o profesional se circunscribe, casi con exclusividad, a esas instituciones de bienestar social...”⁸.

Cabe destacar que un porcentaje importante de los migrantes de la década del setenta poseen altos niveles de educación formal, quienes –junto a los recursos humanos formados en la universidad provincial devenida posteriormente en nacional-

⁸ GODOY, Ana María, VACCARISI, María Elizabeth y LANDRISCINI, Graciela “Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del Estado provincial neuquino”, Cuartas Jornadas Estado y Sociedad *La reforma estatal pendiente: Desafíos para el Siglo XXI*, Buenos Aires, Noviembre de 1999, p.10, Policopiado

contribuyen significativamente a conformar los cuadros técnico-profesionales y de funcionarios de las diferentes instituciones estatales provinciales.

En definitiva, el estado de situación reinante en el Neuquén, hasta fines de la década del '80, se halla claramente enmarcado en el ideario del "Estado de Bienestar", cuyos principios orientadores básicos de las políticas públicas, fueron (más allá de las diferencias que se han dado en la práctica): pleno empleo; universalización de las políticas sociales; nivel mínimo de calidad de vida; y una concepción nueva del aparato estatal: centralización y racionalidad administrativa⁹.

La actitud de los gobiernos del MPN, mientras tiene vigencia el federalismo hasta los años 90, es de negociación permanente con los gobiernos nacionales de turno. Relación presentada ante la sociedad como enfrentamiento y lucha de los intereses neuquinos representados por su gobierno -bajo la bandera de 'federalismo vs. centralismo'- y le otorga buenos resultados a la provincia. Como expresa Palermo

"... el federalismo sería el principio articulador básico, mediante el cual las clases altas provinciales logran capturar con éxito las orientaciones de los sectores populares, inscribiendo así sus intereses (y los de su clase) en términos del 'interés general' (provincial)"¹⁰.

Así como el peronismo apela al pueblo como sujeto político, el emepenisismo apela a los *neuquinos*, constituyendo una cultura política con fuerte implante social.

El advenimiento en 1983 de la democracia reinstala al MPN en el estado neuquino. Crecientes desafíos le plantea la sociedad, ahora más diferenciada, con sectores que ejercen mayor presión para obtener movilidad social, autonomía y provocan situaciones de conflicto al gobierno. Ya no puede gobernar como antes, la integración social vía obra pública es insostenible por la falta de recursos, entonces recurrirá al federalismo intensificadamente, derivando en relaciones tensas entre Provincia-Nación.

Recordemos que la "inversión pública es fundamental si tomamos en cuenta no sólo que el sector privado interno es reducido sino también que en gran medida su propia dinámica está determinada por el gasto público"¹¹. Es necesario advertir que las fracciones burguesas, con capacidad de dirección, con lógicas y modo de reproducción ampliada, con escaso nivel de proyección regional, son un sector dependiente de los contratos de la instancia provincial.

Se coincide en la consideración de Palermo respecto a la relevancia del rol como articulador de relaciones sociales jugado por el estado provincial, y además:

"en un marco político en el que la conformación de representaciones legítimas en el esfera pública es una cuestión central, el Estado se ve en la necesidad de encarar tareas que apuntan a legitimar la

⁹ MINUJIN, Alberto y COSENTINO, Estela "Crisis y futuro del estado ...", cit., pp. 33-34

¹⁰ PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación de una sociedad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988, p. 14.

¹¹ PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación...*, cit., p. 55.

dominación social respondiendo a demandas que van mucho más allá de las planteadas por las clases dominantes”¹².

Mientras a nivel nacional se van dando algunas muestras de la crisis del estado interventor-distribucionista alrededor de los '80, en Neuquén esta modalidad adquiere su configuración más acabada. La estrategia de acumulación basada en la creación de empleo y el mantenimiento del salario real a partir de la consolidación de una dinámica de funcionamiento en la que la renta apropiada del negocio de los hidrocarburos, potencia –económica y políticamente– la capacidad de decisión del estado local.

Pero la densidad y amplitud del modo de operar del emepenisismo, conlleva la necesidad de abrir el juego político y re-pensar el modelo económico. Así, se instalan dentro del partido-estado, diferencias y discusiones internas que lo llevan a concluir hacia los años 1990, en dos grupos enfrentados primero en la lucha por el poder dentro del entramado partidario, luego, por modelos económicos de provincia. Blancos (sobischistas) y Amarillos (sapagistas) no se dan tregua y la lucha facciosa no sólo se desarrolla en el seno de la legislatura sino que también se traslada a la sociedad, situación que finaliza recientemente, cuando, Felipe Sapag luego de su quinto gobierno decide retirarse y el MPN queda bajo la hegemonía del actual gobernador Jorge Sobisch.

Es durante esta última década del siglo XX, que las estrategias desarrolladas a partir del 70 en el campo de las *políticas sociales*, comienzan a desarticularse y/o modificarse. Se restringen las intervenciones sociales estatales al tiempo que la democracia queda cuestionada-denegada por los procesos de desc ciudadanización a los que se ven sometidos los neuquinos. A partir de 1995, se implementan en Neuquén con mayor fuerza políticas de corte neoliberal en sintonía con el gobierno nacional.

Ante la privatización de las empresas nacionales que manejaban recursos estratégicos (gas, petróleo, energía eléctrica), se diluye en forma importante uno de los argumentos empleados históricamente por el MPN para mantener el enfrentamiento provincia-nación, y el sujeto social de los neuquinos comienza a desdibujarse.

Iniciado el siglo XXI, se visualizan en Neuquén profundas modificaciones ocurridas a nivel socioeconómico: incremento de los niveles de pauperización, concentración del ingreso, etc., situación que requiere por parte del partido-estado adecuar, modificar o reemplazar estrategias de legitimación, particularmente en el campo de las políticas sociales, a fin de garantizar el reconocimiento y el apoyo de amplios sectores de la población.

Una mirada a las políticas sociales neuquinas de Salud, Vivienda y Acción Social

Considerar a las políticas sociales como modalidades de legitimación del partido-estado, y analizadas desde la ejecución de los programas, proyectos y/o servicios sociales, es un insumo importante para comprender el modo en que el mismo se ha legitimado en las últimas décadas.

¹² PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación...*, cit., p. 98.

Las áreas estudiadas¹³ son seleccionadas por considerarlas uno de los pilares de sustentación para consolidar el modelo de estado provincial, a partir de la década del setenta. Encuadrado en el ideario desarrollista y ante un contexto poblacional reducido, se decide promover el poblamiento de la provincia. Para ello, es indispensable asegurar –además del trabajo- vivienda, atención de salud, educación, etc. a los nuevos contingentes poblacionales

“... la expansión poblacional, si bien es funcional al proceso de acumulación local, crea constantes desafíos de legitimación en términos de respuestas a demandas de los sectores populares... Es preciso destacar que las funciones estatales tendientes a responder a las necesidades populares planteadas se han hecho sin poner en riesgo la dinámica interna de acumulación”¹⁴.

Los ejes de análisis a emplear son *Lineamiento político vigente*, *Perfil del Destinatario* y *Estrategia planificada* para dar respuesta al problema reconocido en un grupo poblacional determinado y alcanzar los resultados esperados en función de la intencionalidad perseguida¹⁵.

En Neuquén, las políticas sociales se orientan –históricamente- hacia los sectores populares y medios, desarrolladas, en un alto grado, a través de modalidades clientelares. Existiría una lógica *emepenista* de resolver problemas sociales, por medio de un conjunto de prácticas materiales y simbólicas, que refuerzan y reconfiguran la identidad política, al momento de proveer alimentos y medicamentos. En el vínculo establecido entre puntero y cliente, además del intercambio de favores por votos, aparece

“...la confianza, la solidaridad, la esperanza, las orientaciones familiares, la reciprocidad, etc. La verdad del clientelismo, se oculta bajo el amor por los humildes, los pobres, la amistad, la colaboración, etc. Esto implica que las prácticas clientelares no sólo tienen una doble vida sino una doble verdad” [...] Por ello, “...el asistencialismo es pariente del clientelismo”¹⁶.

Desde el punto de vista de las políticas de vivienda, los problemas sociales abordados refieren a situaciones de carencia y/o deficiencia habitacional, originada en la crisis habitacional (fines década del '60 y principios de los '70), consecuencia de la evolución demográfica (Gráfico 1) y el acelerado proceso de urbanización. Cobrando sentido el predominio de intenciones de compensar y reparar¹⁷, intencionalidad que se

¹³ A ellas debería sumarse el área de Educación.

¹⁴ PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación...*, cit., pp.100-101.

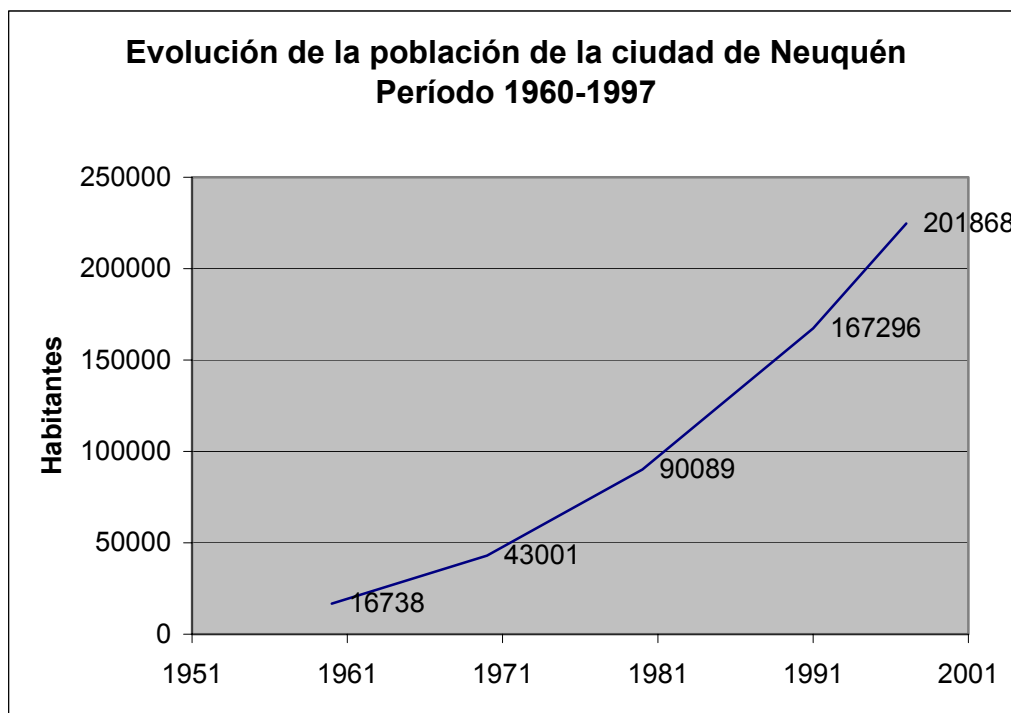
¹⁵ VACCARISI, María Elizabeth (Directora) *Las políticas sociales y la función de legitimación: Análisis del Estado Provincial Neuquino*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2001, Policopiado.

¹⁶ AUYERO, Javier *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2001, p.190-191.

¹⁷ Para este análisis se toma como referente teórico lo planteado por Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo en su artículo “Una nueva política social para una nueva política económica” (Revista *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 156, 1998) acerca que el “objetivo central de la política social es construir una red de seguridad con garantía pública contra las contingencias sociales que enfrentan las personas durante su ciclo de vida”. Propósito que se operativiza en logros relacionados con prevenir,

mantiene durante la década del noventa pero ahora focalizada hacia los sectores más vulnerables y carenciados.

Gráfico 1



Fuente: Censos Nacionales de 1960, 1980, 1991 y 2001
Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación – Pcia. del Neuquén¹⁸.

En el marco de la línea política que tiende a la radicación definitiva de grupos familiares –con mayor énfasis en los años ochenta-, se puede entender el requisito de tener que residir en el territorio de la provincia por parte del potencial beneficiario. Otro factor gravitante, hasta fines de esa década, es el empleo: el desempeñarse laboralmente en el territorio de la provincia favorece el acceso a una vivienda.

Además, las acciones también están destinadas principalmente a familias en situación de riesgo y/o abandono y/o madres solas, es decir, se centra en grupos poblacionales con alto nivel de vulnerabilidad social, que no poseen vivienda o presente condiciones de precariedad, requisito que prevalece a partir de la década del '90.

“La vivienda, fundamental para acompañar el crecimiento demográfico, el asentamiento y la estabilidad social de los habitantes, operó un incremento de 21.889 unidades habitacionales en 1960, a 34.466 en 1970 y 59.180 en 1980. Es decir, la variación porcentual en la industria de la construcción (1960/80) fue del 170.4%, lo que actuó como factor trascendente en la generación y distribución de los ingresos por la posibilidad que tiene esta actividad de incorporar

compensar y reparar los eventuales daños que se generan como resultado de la participación de los sujetos en un particular modo de organización económica, política y social.

¹⁸ VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén*, Tesis de Magister, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 2001, Policopiado, p. 65 (Elaboración propia).

mano de obra con el consiguiente mejoramiento de la capacidad adquisitiva de las familias. Es de destacar que los complejos habitacionales crecieron a un ritmo superior al de la población; en este contexto, resulta ejemplificador puntualizar la incidencia de los planes oficiales en la solución de los problemas habitacionales;..."¹⁹.

En el período 1976-2001 se construyen en la provincia de Neuquén 33.205²⁰ viviendas, financiadas mediante la operatoria FONAVI (fondos de origen nacional), de las cuales el 51,8% se construyeron en el período 1990-2001, situación que señala el retiro paulatino del estado provincial en esta área.

En el período mencionado -1976-2001- es factible identificar en la política habitacional neuquina dos momentos; en términos de destinatarios y de tipo de viviendas; el primero (fines de los setenta a fines de los ochenta) predominio de viviendas de buena calidad (construcción convencional) cuyos destinatarios principales son sectores medios y, el segundo (mediados de los noventa en adelante) predominio de viviendas de inferior calidad (construcción industrializada) destinadas a los sectores populares o de bajos recursos.

En los años noventa, el estado provincial –como se señalara anteriormente- pierde protagonismo en este área, se advierte rápidamente el quiebre entre las funciones que antes cumplía, se reorganiza y focaliza la oferta a los sectores más carenciados y con precariedad habitacional. La respuesta se plantea en términos de ayuda o apoyo, y se traduce en la entrega de materiales y/o apoyatura técnica. Ya no se trata de construir barrios o monoblocks para luego ser adjudicados. Ahora este objetivo lo persiguen asociaciones, cooperativas o empresas privadas. Diluyéndose así uno de los puntales en los cuales el estado-partido sustentaba sus modos de legitimación.

Las políticas de vivienda, son una clara muestra del achique del estado, como de las diferencias que se dan al interior del partido provincial. La disminución del flujo de capitales por regalías y de fondos nacionales para la construcción de viviendas (FONAVI), provoca una brusca caída en la obra pública, aparejando un alto porcentaje de desocupación entre los obreros de la construcción.

En las políticas desarrolladas en el área de Acción Social, se observan dos características importantes: una, la fuerte influencia de los lineamientos nacionales en la definición de programas y/o servicios brindados, básicamente por razones de financiamiento, y la otra, la continuidad en la ejecución de la mayor parte de programas gestados en los años setenta y ochenta.

Las acciones se centran en el período analizado (fines de la década del '70 hasta principios del 2000) en situaciones y/o problemáticas sociales caracterizadas por la vulnerabilidad (social y familiar) y las carencias materiales (Ver Cuadro N° 1). Prima como intencionalidad de respuesta ante la problemática, la de compensar y/o reparar la misma, lo que evidencia una intención de intervenir sobre los efectos, lo emergente, y no sobre las causas.

¹⁹ FAVARO, Orietta, ARIAS BUCCIARELLI, Mario y SCURI, María Carolina "El Neuquén. Límites estructurales...", cit., p. 135

²⁰ Fuente: *Consejo Nacional de Vivienda*, Dirección de Control de Gestión del FONAVI, Dirección Nacional de Programas Habitacionales, Buenos Aires, núm. 10, 2003, p. 45

Cuadro N° 1 Problemáticas atendidas en Acción Social²¹

| Problemática específica atendida | % |
|--|------------|
| Situación de riesgo bio - psico - social y/o situación de abandono (permanente o transitorio) | 25 |
| N.B.I. : Carencias materiales, alimentarias y vestimenta | 14 |
| Problemática de la mujer (problemas de género, salud reproductiva, inserción laboral, etc.) | 14 |
| Familias con hijos con riesgo de expulsión y/o internación de los mismos. Violencia Familiar | 11 |
| Situaciones vinculadas a hechos delictivos y causa penal. Problemas de conducta | 11 |
| Situación de abandono, de maltrato y abuso o víctimas de delito en personas bajo patronato | 8,3 |
| Discapacidad (física y/o mental leve, inserción laboral) | 5,5 |
| Patología física o mental conjuntamente con dificultades económicas y/o familiares | 5,5 |
| Carencia socioeconómica y/o familiares para solventar elementos de rehabilitación o una vivienda | 5,5 |
| Total | 100 |

La pirámide poblacional joven de la ciudad de Neuquén y la estructura organizacional de Acción Social que subsume –históricamente- bajo su órbita la denominada área de minoridad y familia, pueden considerarse como factores explicativos de que el 75 % de los programas tienen como destinatarios a los menores de 21 años. Desde el punto de vista socioeconómico, los recursos están destinados a los grupos más vulnerables: situación de riesgo y/o abandono, siguiéndole situación de carencia económica del sujeto (carencia de cobertura social y/o recursos económicos), indicador de situaciones de pobreza.

Prevalece una política de tipo selectiva, preponderantemente en el segmento de los menores de 21 años, y en menor proporción, ancianos, mujeres y discapacitados. Asimismo, un elevado número de los programas pueden ubicarse en el sub-tipo de política focalizada.

Cabe destacar, que las políticas implementadas han utilizado y utilizan para focalizar sus prestaciones, el criterio de vulnerabilidad o riesgo social.

Desde fines de la década del ochenta se enfatiza en la necesidad de lograr mayor eficiencia en el gasto social, incrementar la coordinación intersectorial estatal y de contar con mejor información para focalizar, evaluar y ajustar los programas destinados a los sectores más pobres, a fin de detener el deterioro social y modificar el funcionamiento burocrático. Ejes que se enmarcan en el imperativo de la modernización del área social del Estado. La focalización es la estrategia seleccionada para racionalizar el andamiaje de recursos sociales destinados al sector de los pobres estructurales,

²¹ VACCARISI, María Elizabeth (Directora), *Las políticas sociales y la función de legitimación...*, cit., p.81 (Elaboración propia)

fundamentalmente. Se busca a través de ella una mayor eficiencia²² en el uso de los recursos, mejor aprovechamiento de la información social y de revertir el patrón clientelar establecido con los destinatarios de los programas sociales.

Dicha estrategia es acompañada con la idea de asignar un rol diferente a los sujetos destinatarios de los recursos sociales

“Del lado de la comunidad, se busca complementar la racionalización de la acción pública con una demanda social racionalizada. Se trata de buscar en la comunidad misma la capacidad para organizarse y traducir sus demandas en proyectos y programas, que a su vez impliquen un aumento sostenido de la productividad de los beneficiarios. ... Cuanto más puedan desplazarse del enfoque asistencialista al enfoque productivo los recursos públicos de apoyo a los sectores pobres, más se orientan también a revertir las condiciones de pobreza y mayor es su eficacia integradora”²³.

Sin embargo, a los argumentos favorables de la focalización pueden plantearse ciertas objeciones

“Desde una perspectiva crítica, las políticas focalizadas producen un desplazamiento de la población para “entrar en foco”, para ser receptores de las prestaciones brindadas. La existencia de criterios de selección priorizando a los más pobres ocasiona graves consecuencias sociales respecto a la situación de los sujetos, en cuanto que, ante la posibilidad de “salirse de foco”, de perder el beneficio percibido, hay una tendencia a no modificar su situación –más allá de si las condiciones se lo permiten -. Si las políticas sociales son concebidas básicamente como acciones de compensación y no como acciones de complementación en una situación de carencia, potencian la “inmovilidad” de los beneficiarios, reforzando su situación de pobreza”²⁴.

En definitiva, es factible afirmar que la unión entre focalización y prácticas clientelares constituyen la amalgama perfecta para obstaculizar la autonomía que todo ciudadano debe poseer y ejercer en un marco democrático. Situación que es factible observar en la provincia de Neuquén.

Diversidad o heterogeneidad –tanto en el beneficio como en el modo de atención-, es el rasgo distintivo de las estrategias planificadas en Acción Social. En un primer análisis, puede suponerse la existencia de una intención de dar respuestas acordes a situaciones sociales caracterizadas por la multidimensionalidad. Pero, avanzando en el mismo, se observa que predominan las estrategias con mediano y bajo nivel de complejidad, lo cual entra en tensión, en conflicto, con el tipo de problemática que se pretende atender.

²² Cabe aclarar que la eficiencia incluye la reducción de los costos de gestión y de ejecución.

²³ HOPENHAYN, Martín “Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana”, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Caracas, Num. 7, Enero 1997, p.1

²⁴ VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales...*, cit., p. 34.

Subyace una concepción cercana a la existente en el modelo residual de políticas sociales propuesto por Titmuss²⁵, si bien está ausente el rasgo de emergencia o transitoriedad propio del mismo.

Las políticas de salud, abordan un amplio y diverso espectro de problemas sociales, se destacan en los últimos años los vinculados con Adicciones, Violencia Familiar, Embarazo, Alimentación y Educación sexual. Temáticas tratadas con diferentes abordajes (rehabilitación, prevención, asistencia, etc.) y dirigidas hacia las personas afectadas o hacia su entorno familiar y social. El accionar del área se caracteriza por ser el que más coordina con otras instituciones tanto públicas (Universidad Nacional del Comahue, Escuelas, etc.) como no gubernamentales (Juntas Vecinales, Grupos de Autoayuda, etc.)

La continuidad programática y política del área se remonta a principios de la década del '70, cuando se pone en marcha el Plan de Salud Provincial, cuyos objetivos primigenios son combatir la tuberculosis, la hidatidosis y la mortalidad infantil. Ante los resultados favorables alcanzados, se mantiene y profundiza el control del niño menor de dos años, la provisión de leche a embarazadas y niños hasta los dos años, dependiendo de la situación de riesgo, ya que en muchos casos la provisión alcanza hasta los 6 años de vida.

Las acciones preventivas de vacunación son instaladas en el colectivo de la sociedad de tal forma que se exige la cumplimentación de un calendario de vacunación de cada niño. Este documento, a su vez, es solicitado por otras instituciones (escolares, religiosas, deportivas, etc.) colaborando en la legitimación del mismo.

El principio político de Universalidad predomina en esta área de intervención estatal, con acciones dirigidas a la población en general sin distinción de ningún tipo, combinado con políticas de tipo selectiva dirigidas a niños, jóvenes, mujeres. Igualmente, existe un criterio de dar prioridad a personas que se encuentran en situación de riesgo y/o abandono, desocupados, carencia de cobertura social o con alguna discapacidad.

Los rasgos más destacados de las estrategias planificadas son: el principal ejecutor de las políticas del área es el Estado; predominio del tipo de beneficio simbólico (asesoramiento, capacitación, orientación, información, etc.) (Ver Cuadro N°. 2); preponderancia del modo de atención Grupal (que pondría en evidencia una concepción del proceso de salud-enfermedad considerado como un fenómeno social y no individual), y, preeminencia de no límite temporal en la percepción del beneficio, asociado al tipo de problemáticas abordadas y la intencionalidad no sólo compensatoria o reparatoria sino preventiva.

²⁵ Richard Titmuss elabora una tipología de las funciones de la política social, conjugando criterios tales como mercado versus sistema público y grado de redistribución de los sistemas de protección social. Identifica tres modelos: el Residual, el Industrial Meritocrático y el Institucional Redistributivo. El primero se caracteriza por la solución de las necesidades sociales a partir de las posibilidades del mercado, en términos individuales o en pequeños grupos asociados, siendo la familia el grupo fundamental. La política social tiene un carácter compensatorio, siendo la acción gubernamental residual y orientada hacia aquellos que fracasaron en la tentativa de solucionar sus demandas en el propio mercado. La política social asume un carácter de emergencia o transitorio, fragmentado y particularista.

Cuadro Nº 2 Tipo de beneficios otorgado en Salud ²⁶

| Tipo de beneficio | Cantidad |
|--|-----------|
| Captación, Asesoramiento, Orientación, Prevención, Control y Asistencia a niños de 0 a 6 años y padres o embarazadas. | 5 |
| Información y/o asesoramiento preventivo sobre diferentes temáticas (SIDA, métodos anticonceptivos, etc.) | 4 |
| Reuniones grupales de orientación sobre la problemática y/o de apoyo al tratamiento | 4 |
| Espacio de contención para resolución de problemas psicoafectivos y de educación y/o prevención relacionados con diferentes temáticas (hábitos alimentarios, enfermedades de transmisión sexual, etc.) | 3 |
| Talleres de prevención, de reflexión y/o informativos | 3 |
| Asesoramiento, Orientación y/o tratamiento familiar | 2 |
| Atención de problemas con diferentes modalidades: talleres, grupos, atención individual | 2 |
| Reuniones grupales para recuperación de adictos (alcohólicos, drogadictos) | 2 |
| Ayuda psicológica, asesoramiento y/o capacitación al paciente y/o padres | 2 |
| Capacitación a promotores, entrega de semillas y supervisión técnica | 2 |
| Asistencia material (leche, medicamentos, etc.) y atención médica y/o orientación social de embarazadas | 2 |
| Tratamiento integral de la patología | 2 |
| Contención psicoafectiva de adolescente e hijo | 1 |
| Reuniones grupales con padres y docentes. Control salud del niño | 1 |
| Trabajo grupal con madres golpeadoras | 1 |
| Atención psicológica y psiquiátrica (ambulatoria o internación) | 1 |
| Entrevista individual y/o grupal | 1 |
| Reuniones grupales, Charlas a cargo de técnicos y Clases Prácticas de pre-parto | 1 |
| Reuniones interinstitucionales | 1 |
| Talleres de capacitación (diagnóstico de necesidades y desarrollo de contenidos) | 1 |
| TOTAL | 41 |

Entrados los años '90, las políticas sanitarias también sufren el impacto de la crisis, que se traduce en recortes presupuestarios, disminución significativa del personal profesional full time, y aumento inusitado de la demanda de los servicios médicos del sistema por gran parte de la población, que ya no puede acceder a otros sistemas de salud (obras sociales, medicina privada, etc.), por el costo elevado de los tratamientos y medicamentos, ingresos o salarios magros, desocupación, etc. Se implementa el recupero de los recursos de los servicios brindados a personas cubiertas por obras sociales y seguros médicos, sin perder de vista, al menos en lo enunciativo, a la salud como derecho de todos. Este panorama hace que algunos consideren que este sistema de salud *modelo*, se encuentre en una fase de desintegración.

²⁶ VACCARISI, María Elizabeth (Directora), *Las políticas sociales y la función de legitimación...*, cit., p. 118 (Elaboración propia).

Cabe acotar que, el sistema de salud de Neuquén históricamente atiende no sólo población residente en la provincia sino a personas provenientes de la provincia de Río Negro, principalmente, y de países limítrofes como Chile. Situación que en los últimos años y ante la crisis del sistema, genera la implementación de requisitos respecto al lugar de residencia del demandante de prestaciones como así mismo reclamos por parte del gobierno neuquino hacia la provincia vecina –Río Negro– en cuanto al reconocimiento de las erogaciones efectuada para atender a personas provenientes de dicha provincia (el gobierno neuquino estima que la “deuda” ascendería a unos ocho millones de dólares).

Finalmente, si se analiza el nivel de accesibilidad potencial que poseen las políticas sociales planificadas en las áreas descriptas -Acción Social, Salud y Vivienda-, se observa que hasta la década del 90 en Salud y Vivienda en general el rasgo central es la prevalencia de programas y/o servicios con mediano a alto nivel de accesibilidad, mientras que en Acción Social predominan los de bajo nivel de accesibilidad. A mediados de la misma década, algunos valores sufren modificaciones, en Acción Social predominan los de alto nivel potencial de accesibilidad (explosión de programas, mayoritariamente destinados a brindar alimentación), en Vivienda se reducen los niveles de accesibilidad y en Salud –si bien aparecen ciertas restricciones– mantiene el perfil de la década anterior. Cabe suponer, igualmente, que un mayor nivel de accesibilidad potencial –como es el caso de Acción Social– no significa necesariamente un mayor nivel de respuesta, consecuencia de las limitaciones existentes en las respuestas generadas.

Algunas consideraciones sobre el funcionamiento del aparato estatal en el área de las políticas sociales

Pueden identificarse una serie de factores que caracterizan el funcionamiento del aparato estatal provincial, en términos de administración de recursos como de la vinculación establecida entre gobierno-ciudadanía. Ellos, a nuestro entender, constituyen obstáculos importantes para que el estado pueda cumplir con su responsabilidad de asegurar el bienestar de los ciudadanos.

1. La *compartimentalización* de la organización estatal. En el campo de las políticas sociales, se advierte una concepción de *Hombre Fragmentado*, puesta de manifiesto en la desarticulación intra e interinstitucional y la superposición de respuestas estatales. Es como si cada área y/o ministerio se interesara sólo por el *fragmento* de hombre que le ha tocado en suerte (un ejemplo de ello, es la imposibilidad de concretar un Registro Único de Beneficiarios), favoreciendo de este modo un accionar asistencialista, pero sobre todo clientelar.

2. La *ineficiencia e ineficacia* de los circuitos de comunicación y/o coordinación. Un dato ejemplificador y significativo de lo que sucede en la provincia, es el detectado en la ciudad de Neuquén, en cuanto a los tres niveles de intervención estatal (nacional, provincial y municipal), existe una multiplicación de beneficios/recursos indiscriminada, para atender los mismos problemas y/o sectores sociales, mientras que a la vez falta presupuesto para atender otras necesidades y/o poblaciones. De tal modo, la oferta estatal resulta ineficiente, no integral y descoordinada, y con alto grado de

ineficacia. El área Salud, es una excepción, aunque en los últimos años se están evidenciando niveles de gasto superiores, al tiempo que las prestaciones no sólo han decrecido en cantidad sino en calidad y diversidad.

3. La *falta de información* intra e inter-institucional, como entre las dependencias estatales y la población en su conjunto es evidente. Múltiples factores juegan en la resultante del desconocimiento, entre ellos podemos mencionar: competencia interjurisdiccionales²⁷, acentuada estos últimos años por la existencia en el municipio capitalino de un gobierno de otro signo político -radical, ex Alianza-; *temor* a que se incremente el número de demandas; el juego de poder entre las diferentes facciones existentes al interior del partido provincial –que se materializa en la ocupación de determinadas áreas de gobierno, con el consecuente manejo de recursos-, donde la visión del usuario abarca una amplia gama de connotaciones desde *cliente*, *afiliado*, *neuquino*, pero casi ninguna está cercana al concepto de ciudadano.

4. La existencia de *problemas normativos* en las áreas analizadas. Este aspecto se traduce concretamente en un porcentaje importante de “programas sociales” no plasmados en sus respectivos documentos programáticos. Esto conlleva, a nuestro entender, a una doble consecuencia: contribuye a la falta de información²⁸ y, a que la ejecución de la política social dependa de los criterios –personales, técnicos, políticos, etc.– del responsable del programa o servicio. Un ejemplo ilustrativo de ello es el Plan Provincial de Salud, el cual no está plasmado en un documento programático sino que sólo está conformado por un conjunto de normas.

5. El *uso ampliado* de estrategias clientelares. En el “Área Clientelar”²⁹ –entendida como la encargada de mantener la paz social y generar una base popular que sirva de sostén del gobierno provincial, tanto en las elecciones como en la actividad política cotidiana-, es factible afirmar que el uso de estrategias clientelares no se restringe a los sectores populares o empobrecidos sino también a los sectores medios. El entramado clientelar hacia amplios sectores de la población neuquina, construido por el MPN, no puede explicarse sólo como un mero intercambio de favores (votos a cambio de...) sino que supone –en coincidencia con los planteos efectuados por Auyero– un entramado vincular donde el recurso o bien entregado es importante pero no es suficiente para explicar este vínculo. A nuestro entender los aspectos afectivos, sentimientos como gratitud, lealtad, han sido centrales en esta construcción (particularmente durante la hegemonía de la figura de Felipe Sapag).

A lo largo de la historia se modifican las tácticas empleadas para tal fin. Durante el *auge del estado de bienestar a la neuquina* predominaron prácticas tales como la entrega de una vivienda, un puesto público, etc. además de una relación muy cercana entre el líder, Don Felipe, y los neuquinos (tanto con los habitantes del interior de la provincia como en la capital). A partir de la década del '90 y con el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad neuquina, sumado al debilitamiento de la figura de

²⁷ Nación - provincia – municipio.

²⁸ Mirada desde la perspectiva de los usuarios de servicios estatales –los ciudadanos-, ha de tenerse en cuenta que el desconocimiento acerca de los recursos estatales disponibles para dar respuesta a diferentes problemas y demandas sociales actúa como un obstáculo central en dicha resolución.

²⁹ RUBINS, Roxana y CAO, Horacio “Técnicos y políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los estados provinciales”, en BLUTMAN, Gustavo (compilador) *Investigaciones sobre Estado, Política y Administración Pública*, Tomo 3, Publicaciones del CIAP, Oficina de Publicación del CBC – UBA, Buenos Aires, Noviembre 1997, p. 14.

Sapag, las prácticas predominantes son la entrega de alimentos, el subsidio por desocupación, manteniéndose en menor medida el empleo público.

6. La *resignación* de la autonomía de los poderes del estado. En Neuquén – al igual que a nivel nacional – en el funcionamiento real de los poderes del estado, hay una subordinación y dependencia de los otros dos poderes hacia el Ejecutivo. En el caso del poder legislativo, resulta más evidente cuando estaba conformado por mayoría y minoría pero luego de la enmienda constitucional, sigue manteniéndose –aunque con matices-. Una de las razones centrales de ello ha sido la existencia de una oposición política con escasa voluntad de poder, la imposibilidad de construir –por deficiencias propias y por fortalezas del partido provincial– una propuesta política alternativa y cuyo comportamiento puede ser catalogada de funcional al sistema de gobierno del MPN.

A modo de conclusión

Neuquén, en la construcción de su estatalidad provincial, presenta los atributos definidos por Oszlak. Especialmente hasta mediados de la década del '90, donde es prioritario el uso simbólico, tanto para externalizar su poder, como para internalizar una identidad colectiva, a través del “federalismo vs. centralismo”, el “ser neuquino” asociado a Neuquén Isla del bienestar; o con “al presidente de los argentinos lo elegimos los neuquinos”, etc.

Pero sin lugar a dudas el “permiso o aceptación” que los habitantes de la provincia tuvieran una *doble identidad político partidaria*, la nacional y la provincial (el MPN), es determinante para afianzar los lazos de cohesión, solidaridad y sentido de pertenencia, permitiendo al MPN ejercer un mecanismo de control sobre los votantes en las instancias electivas provinciales.

La Universidad Provincial devenida en Nacional, aseguró al grupo de poder instalado en el estado provincial, el capital humano necesario para dirigir las instituciones públicas, como así también prestigiarse y legitimarse como administración gubernamental preocupada por la idoneidad y capacitación de sus cuadros dirigenciales y de la población en general.

En sintonía con estos logros-símbolos, debe reconocérsele al Movimiento Popular Neuquino, y en especial a la su líder primigenio, el acento puesto en materia de telecomunicaciones y extendido del servicio eléctrico en toda la provincia, lo cual redundó en un mayor bienestar de los pobladores del interior, al tiempo que fortaleció la relación con cada habitante neuquino, a través de RTN³⁰ primero, y luego con la señal de radios y TV abierta, únicos medios con llegada masiva en el interior provincial.

El Estado neuquino -a lo largo de las tres décadas que se han estudiado- ha implementado acciones tendientes a garantizar un determinado nivel de vida material en los habitantes de la provincia –como fueron las importantes inversiones en salud, vivienda, educación, comunicaciones y transporte–, y asumió un importante rol como empleador para dar respuesta a los requerimientos y demandas de trabajo. Acciones y rol que entran en crisis a partir de la segunda mitad de la década del '90.

³⁰ Radio y Televisión de Neuquén

A mediados del mencionado decenio –como se dijo– se modifican modalidades legitimantes implementadas históricamente por el estado-partido. Una muestra más de ello es la denominada “ley de radicación”, que establece como condición residir en la provincia para tener acceso a un empleo –por ejemplo-. Dicha norma contradice la estrategia de “Neuquén puertas abiertas” implementada durante los años setenta y ochenta. Al respecto puede suponerse que la misma apunta a mantener y reforzar –en un contexto de crisis económico-social- el consenso y el apoyo de vastos sectores sociales ya arraigados en la sociedad neuquina.

En términos de integración social –y también como forma de legitimación-, una de las estrategias políticas empleadas fue el *federalismo*, en oposición al centralismo nacional. Paradójicamente, los datos demuestran que en el área de Acción Social ha habido coincidencia con la política planteada desde el nivel nacional y corroborado como línea política provincial, muestra de ello es que casi el 90% de los programas son financiados por el estado neuquino.

El Sistema de Salud y su referente simbólico, *salud para todos*, ha sido –y es– uno de los *aciertos* del MPN en su proyecto de estatalidad provincial, como de la asimilación de dicho logro con el partido, asegurándose para sí el control de voluntades de amplios sectores sociales.

Uno de los rasgos de las políticas implementadas por el estado neuquino –con énfasis en el Área de Acción Social- es su carácter *asistencialista*. Ello llevaría a hipotetizar que dicho rasgo estaría evidenciando una concepción paternalista del papel del Estado. Un estado que, básicamente mediante sus decisiones y acciones políticas genera sujetos dependientes, receptores pasivos de los servicios que se prestan, constituye un importante obstáculo en la autonomía de los destinatarios de las políticas sociales. La actitud asistencializada se genera y se refuerza con la situación de necesidad extrema y las propias prácticas asistenciales. La asistencia planteada casi exclusivamente como única línea política, representa un acto de solidaridad/caridad hacia una población carenciada, por lo tanto, no connota ni refuerza el ejercicio de un derecho que les asiste a los ciudadanos como tales. Esto conlleva necesariamente a la pasividad y a la no autonomía

“la tradición clientelista de la política social, intensificada en los últimos años, se contradice con esquemas universales de acceso que no generan dependencia hacia el que entrega un bien social. Mas allá de la creciente ilegitimidad de las prácticas políticas y de la cuota de apoyo a líderes o partidos que este tipo de política social pueda generar, la distribución discrecional de recursos sigue alta en el ranking de las preferencias entre cierta dirigencia política. El asistencialismo no perdió nunca vigencia en la medida que implica estructuración en base a la discrecionalidad y no a derechos. En otras palabras, buena parte de las organizaciones políticas no entienden otra forma de relación con sus bases electorales que a través de la entrega discrecional de recursos con los que, se supone, captan apoyo y legitimidad.”³¹

³¹ ISUANI, Aldo “Exclusión, Política Social y Clientelismo en Argentina”, en Revista *Escenario Alternativos*, Buenos Aires, Julio de 2004. www.escenariosalternativos.org/newsletter.php

Se podría trazar un paralelo entre la estructura económica de la provincia del Neuquén –alta vulnerabilidad por su dependencia de la explotación de recursos no renovables y por la escasa diversificación económica³²–, con la relación establecida entre el estado con la sociedad neuquina. Relación sustentada en la vulnerabilidad y la dependencia, particularmente con aquellos sectores destinatarios de las políticas sociales analizadas.

Uno por uno podrían ser mencionados los proyectos llevados a cabo por el estado-partido en su accionar de casi 30 años asociado con el modelo planificador-interventor, pero es allí, en el propio corazón del éxito Neuquino, donde se incubaría y desarrollaría la vulnerabilidad del sistema: el entramado de relaciones sociales de poder que se establecieron entre dirigentes y dirigidos, demandantes y demandados, burguesías locales dependientes en extremo de los *favores* estatales, empleados públicos y estado sobredimensionado, economía y producción basada en las regalías hidrocarburíferas, etc.

La crisis y el quiebre de las certezas que sobrevino a partir de la segunda presidencia de Carlos Menem, no dejaron indemne, ni al MPN, ni al estado neuquino, la *isla del bienestar*, poco a poco va trocando en un escenario no muy distinto al del resto del país. La nación se vuelve más federal: la pobreza, la desocupación, la exclusión han llegado a la cuna del federalismo, es decir, a su símbolo legitimador por excelencia.

Bibliografía

- AUYERO, Javier *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires, 2001.
- BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén “Una nueva política social para una nueva política económica” en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, num. 156, 1998.
- BILDER, Ernesto, et al “Las políticas neoliberales y la crisis de la provincia del Neuquén”, en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 157, 1998.
- FAVARO, Orietta, ARIAS BUCCIARELLI, Mario y SCURI, María Carolina “El Neuquén. Límites estructurales de una estrategia de distribución, 1958-1980”, en *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, núm. 118, 1993.
- FAVARO, Orietta (editora) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.
- FAVARO, Orietta y ARIAS BUCCIARELLI, Mario “Una experiencia populista provincial, Neuquén 1960-1990”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 172, Marzo-Abril, 2001.
- FAVARO, Orietta y VACCARISI, María Elizabeth “Poder político y políticas sociales en Neuquén, 1983-1999”, en *Revista de Historia*, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, num.10, Neuquén, 2004, en prensa.
- FLEURY, Sonia *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Colección Salud Colectiva, Lugar Editorial, Buenos Aires, 1997.
- GODOY, Ana María, VACCARISI, María Elizabeth y LANDRISCINI, Graciela “Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del Estado provincial

³² Se podría graficar la situación de la provincia como gigante con pies de barro.

neuquino”, Cuartas Jornadas Estado y Sociedad *La reforma estatal pendiente: Desafíos para el Siglo XXI*, Buenos Aires, Noviembre de 1999.

GORESTEIN, Silvia “Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno a modelo neuquino”, en *EURE* (Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales), Santiago de Chile, 1994.

HOPENHAYN, Martín “Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana”, Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Caracas, Num. 7, Enero 1997.

ISUANI, Aldo “Exclusión, Política Social y Clientelismo en Argentina”, en *Escenarios Alternativos*, Buenos Aires, Julio de 2004. www.escenariosalternativos.org

LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto *La nueva oscuridad de la política social*, Miño y Dávila Editores, CIEPP, Buenos Aires, 1998.

MINUJIN, Alberto (Editor) *Desigualdad y Exclusión*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, 1996.

OSZLAK, Oscar *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documentos del CEDES, núm. 4, Buenos Aires, 1976.

PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación de una sociedad*, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988

RUBINS, Roxana y CAO, Horacio “Técnicos y políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los estados provinciales”, en BLUTMAN, Gustavo (compilador) *Investigaciones sobre Estado, Política y Administración Pública*, Tomo 3, Publicaciones del CIAP, Oficina de Publicación del CBC – UBA, Buenos Aires, Noviembre 1997.

VACCARISI, María Elizabeth *Una aproximación a los satisfactores sociales como referentes del modelo de desarrollo sustentado por el Estado. Análisis de un caso particular: el Área de Acción Social de la Provincia del Neuquén*, Tesis de Magíster, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 2001, Policopiado.

VACCARISI, María Elizabeth, GODOY, Ana María y otros *Manual de recursos y/o servicios sociales del sector estatal en la ciudad de Neuquén*, FADE-Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Tomos I y II, 1997, Policopiado.

VACCARISI, María Elizabeth (Directora) *Las políticas sociales y la función de legitimación. Análisis del Estado Provincial Neuquino*, Informe Final de Investigación, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2001, Policopiado.